

## PREMISSAS EPISTEMOLÓGICAS DA QUALIDADE EDUCACIONAL: PERCEPÇÕES DE ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS

EPISTEMOLOGICAL PREMISES OF EDUCATIONAL QUALITY: PERCEPTIONS OF MULTILARAL ORGANIZATIONS

Marilda Pasqual Schneider<sup>1</sup> 

Camila Regina Rostirola<sup>2</sup> 

**RESUMO:** O texto analisa criticamente algumas premissas epistemológicas que fundamentam as percepções de qualidade educacional de organizações multilaterais. Tem por objetivo problematizar concepções subjacentes às orientações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, para uma educação de qualidade, por meio da análise de documentos publicados entre 2008 e 2022. Em termos conclusivos, destaca o caráter contraditório das premissas epistemológicas difundidas por estas instituições e a predominância de subsunção da qualidade educacional a instrumento para a qualidade econômica.

**Palavras-chave:** Qualidade educacional. Organizações Multilaterais. Premissas epistemológicas.



**ABSTRACT:** The text critically analyzes some epistemological premises that underlie the perceptions of educational quality in multilateral organizations. It aims to problematize concepts underlying the guidelines of the Organization for Economic Cooperation and Development and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, for quality education, through the analysis of documents published between 2008 and 2022. In conclusive terms, it highlights the contradictory character of the epistemological premises disseminated by these institutions and the predominance of subsumption of educational quality as an instrument for economic quality.

**Keywords:** Educational quality. Multilateral Organization. epistemological premises

---

1. Universidade do Oeste de Santa Catarina - Joaçaba (SC), Brasil. E-mail: marilda.schneider@unoesc.edu.br

2. Universidade do Oeste de Santa Catarina - Joaçaba (SC), Brasil. E-mail: camila.rostirola@unoesc.edu.br

Número temático organizado por: Regiane Helena Bertagna  e Maria Simone Ferraz Pereira 

## Introdução

O exercício teórico sobre as premissas epistemológicas que orientam a definição de políticas e programas para assegurar a qualidade educacional, nomeadamente na educação básica, está aportado em alguns discursos de organizações multilaterais, consideradas centros de decisão global. Enquanto instituições transnacionais detentoras de poder e conhecimento, as organizações multilaterais constituem entidades criadas pelas principais nações do mundo e respectivos blocos econômicos, inseridos na conjuntura das relações internacionais, na lógica da interlocução e do desenvolvimento global, regional e local.

Apesar do reconhecimento desta função, a atuação das organizações multilaterais não mais<sup>1</sup> se restringe ao financiamento de projetos econômicos, função precípua até algumas décadas atrás. No cenário de uma economia globalizada, sua intervenção tornou-se fulcral na remissão dos efeitos conjunturais e colaterais da expansão e modernização do capital (ESTEVES; SOUZA, 2020; DECKER; EVANGELISTA, 2019; DALLA CORTE; SARTURI; MOROSINI, 2018; FALLEIROS; PRONKO; OLIVEIRA, 2010; PEREIRA, 2009; ALVIM, 2004; CORAGGIO, 1996).

As estratégias forjadas no contexto de sua atuação favorecem a ampla difusão de diretrizes e estratégias que, de um lado, contribuem para “[...] modelar uma determinada visão de Estado e de gestão pública” (PEREIRA, 2009, p. 86) e, de outro,

[...] promover acordos de cooperação entre os países-membro, considerando a adoção conjunta de aspectos normatizadores de comportamento e desenvolvimento comercial, cultural, educacional, oferta e atendimento de saúde, estabelecimento de redes de proteção, entre outros (DALLA CORTE, SARTURI, MOROSINI, 2018, p.15).

O reconhecimento de que a educação “é essencial para a ordem social e o crescimento econômico” (WORLD BANK, 1995, p. xi)<sup>2</sup> justificou a alteração da agenda das políticas de desenvolvimento econômico e social de algumas instituições multilaterais que, especialmente a partir dos anos 1990, passaram a desenvolver reformas educacionais endereçadas à reorganização produtiva e à propagação da ideologia da globalização, conforme a nova ordem mundial (CORAGGIO, 1996; TORRES, 1996).

Desde então, um fértil e variado menu para orientar estas reformas passou a ser formulado e divulgado em diversas línguas e no formato de relatórios diagnósticos e analíticos, boletins, entre outros. Além destas publicações, a realização de seminários, conferências, palestras, assessorias e consultorias, em parceria entre as diversas organizações multilaterais e com a participação de países situados em diferentes regiões do globo, contribuem para estruturar um discurso com a finalidade de produzir concordâncias em torno do conteúdo das reformas.

Inobstante o papel que tiveram na formulação de políticas educacionais nas últimas décadas, chama atenção a atribuição declarada por algumas destas instituições multilaterais em suas plataformas virtuais, nomeadamente pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>3</sup> e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)<sup>4</sup>. Enquanto a OCDE declara que seu foco prioritário de atuação é o fomento e incentivo de ações para o desenvolvimento dos países-membro e o equilíbrio econômico mundial (OCDE, 2022), a Unesco aponta a educação como uma de suas áreas prioritárias. Neste aspecto, declara sua liderança global e regional na busca pelo desenvolvimento educacional de qualidade.

No Brasil, é destacado o papel da OCDE no fortalecimento de programas educacionais avaliativos. Sua participação, desde o ano 2000, no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), tem sido apontada como uma medida que contribui para o progresso educacional e beneficia o crescimento econômico.

Em um documento publicado em 2021, a agência enfatiza o avanço educacional logrado pelo Brasil ao agregar dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) na composição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), viabilizando, com isso, a implementação de medidas de *accountability*, que focalizam a prestação de contas dos resultados educacionais obtidos por escolas e redes de ensino.

Diante do exposto e considerando a participação destas e de outras organizações multilaterais na configuração das reformas educacionais de países periféricos (LEHER, 1999), por meio de assessorias, consultorias e, até mesmo, no financiamento de projetos nacionais, como é o caso do Grupo Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o presente artigo tem por objetivo problematizar concepções subjacentes às indicações e orientações da OCDE e Unesco para uma educação de qualidade. O estudo compreende a análise de documentos indicativos das percepções sobre qualidade, produzidas por estas duas instituições nos últimos quatorze anos, de 2008 a 2022. A decisão de tomar estas duas instituições como representativas das percepções de qualidade das organizações multilaterais leva em conta a aparente discrepância quanto às premissas produzidas.

São aparentes porque se entende que as discrepâncias se situam muito mais na construção do discurso e no uso do vocabulário do que, propriamente, na perspectiva epistemológica que orienta a compreensão da qualidade. Isto porque a linguagem disseminada nos materiais publicados por estas duas instituições e pelas demais organizações multilaterais, de modo geral, expressam, conforme Alvim (2004, p.100), os interesses corporativos e estatais de expansão comercial, integração e “[...] cooperação econômica, social, cultural, científica e de segurança mútua entre as nações”. Consequentemente, embora contenham argumentos que procuram expressar uma face humanitária da atuação política dessas instituições, a lógica e a racionalidade que sustentam os discursos sobre a qualidade guardam interesses litigantes.

Considerando o apresentado, o texto inicia com uma incursão na literatura sobre o conceito de qualidade na administração empresarial, desdobrando-se na análise sistemática dos documentos selecionados com a finalidade de discutir tensões e apontar limites à concepção de qualidade que procuram legitimar.

## O século da qualidade

Apesar da preocupação com a qualidade ter nascido no início do século XX (JURAN, 1997), parece iniludível que o Século XXI esteja a se conformar como o século da qualidade. Nas empresas, a preocupação com a qualidade surgiu com a criação dos departamentos de inspeção, que passaram a determinar a execução do trabalho, a efetuar o treinamento dos operários e a controlar os resultados. Das inspetorias à criação de departamentos de controle da qualidade, depois ao taylorismo<sup>5</sup>, ao fordismo<sup>6</sup> e, após a segunda guerra mundial, à revolução toyotista<sup>7</sup> da qualidade, entramos no século XXI com a crença de que é preciso investir na gestão da qualidade aliada à definição de parâmetros internacionais e à competitividade.

Joseph Moses Juran, consultor de organizações americanas, japonesas e europeias, por mais de 50 anos, e um dos mais importantes gurus da noção contemporânea de qualidade, desenvolveu uma trilogia para gerenciar a qualidade nas empresas constituída pelo planejamento, controle e aperfeiçoamento (XAVIER, 1996; LOPES, 2014; LEITE, 2019).

Estes três elementos são considerados fundamentais para as empresas que desejam colocar a qualidade no topo das prioridades. Enquanto o planejamento serve ao propósito de criar parâmetros de qualidade e desenvolver estratégias para alcançá-los, o controle tem por finalidade acompanhar o processo por meio de diagnósticos dos avanços e ou problemas. Por derradeiro, o aperfeiçoamento visa estabelecer parâmetros cada vez mais altos, a fim de produzir melhoria contínua dos resultados e alcançar competitividade no mercado internacional.

Para o lendário líder da qualidade moderna, o maior obstáculo para o avanço das empresas é a falta de liderança, especialmente nas funções de alta gerência. Desse modo, a oferta de produtos e serviços com qualidade de padrão mundial deve ser a preocupação de todos os gestores e, para alcançar este intento, mudanças devem ser implementadas nos diversos setores da economia. Entre as principais, apontadas por este guru da qualidade, estão; i. criação de modelos e parâmetros; ii. treinamento em gestão da qualidade para a hierarquia gerencial das empresas; iii. planejamento voltado aos objetivos e integrado à gestão da qualidade; iv. participação dos funcionários no planejamento; v. acompanhamento, pela alta gerência, no alcance de parâmetros, como a satisfação dos consumidores, qualidade competitiva, desempenho dos processos empresariais, custos da não-qualidade, entre outros; vi. e, por fim, criação de um programa continuado de treinamento e recompensas, levando em conta funções e responsabilidades dos funcionários (JURAN, 1997).

Como se pode evidenciar, a qualidade, quer seja de produtos ou de serviços, tornou-se “[...] um dos principais diferenciais competitivos das empresas na atualidade” (MAINARDES; LOURENÇO; TONTINI, 2010, p. 280), em um mercado cada vez mais diversificado para o que é necessário alcançar melhor adaptabilidade.

De acordo com Gentili (1995, p.132):

A euforia pela qualidade (expressa também como euforia na excelência) deriva tanto de uma série de transformações profundas no contexto produtivo como da conseqüente necessidade empresarial de adaptar-se competitivamente às novas condições criadas por tais transformações.

Entre as transformações referidas pelo autor, estão: a nova configuração do mercado mundial (característica de maior implicação); o progressivo desenvolvimento inovador; as mudanças na engenharia de produção; e o surgimento de novas formas de gestão (GENTILI, 1995). Como podemos constatar, as premissas que orientam a noção de qualidade no setor empresarial não diferem das propaladas por políticas públicas nas duas primeiras décadas do século XXI.

As evidências sobre a convergência entre as premissas empresariais e as propaladas por políticas públicas educacionais estão respaldadas na literatura crítica, onde são notabilizados argumentos sobre a inserção do novo programa de reformas do setor público - Nova Gestão Pública (NGP) - na agenda educacional global (VERGER; NORMAND, 2015; OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017; VERGER; FONTDEVILA; PARCERISA, 2019).

O espaço deste artigo não permite explorar os matizes da NGP, contudo importa considerar que o modelo de regulação da qualidade educacional imposto pelas reformas educacionais das últimas décadas, e cuja centralidade está no desenvolvimento de avaliações externas “[...] como parâmetro para medir a eficiência da gestão escolar [e, a partir de medição, definir seu financiamento], encontra seu fundamento na NGP” (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 707)

Não obstante a imprecisão do conceito, que torna difícil apreender o seu significado (NARDI; SCHNEIDER, 2013), quer na administração empresarial ou na educação, há fortes indícios de que a noção de qualidade largamente difundida em contexto global está associada ao *quantum* de *accountability* se aplica aos resultados obtidos por escolas em avaliações externas de largo espectro.

Considerada um princípio fundamental das democracias modernas, em que predomina certo descontentamento e, até mesmo, alguma desconfiança na atuação técnico-política das instituições públicas, demandas por *accountability* - prática comum em nações onde ela já se encontra bem estabelecida - estão desafiando formas de regulação e governança em democracias mais recentes, tais como as do Brasil, Chile, Colômbia e México<sup>8</sup>, submetidas a regimes de exceção ou ditadura em períodos recentes.

Transposta para o setor educacional, a racionalidade que serve de guia na difusão da necessidade de utilização de mecanismos de *accountability*, especialmente espargida por organizações multilaterais, opera

em favor da produção de metas educacionais ambiciosas, mediadas por um sistema padronizado de avaliação externa e em larga escala, descentralização de responsabilidades, prestação de contas e incentivos, tendo em vista um nível eficiente para uma adequada gestão da qualidade educacional.

Ao dar ênfase aos exames padronizados, realizados de maneira censitária e em larga escala, os modelos de *accountability* aplicados ao setor educacional focalizam uma dimensão externa da *accountability* (MULGAN, 2000) na qual prepondera um conjunto de constrangimentos públicos e normativos de controle e regulação das ações dos professores e gestores escolares e educacionais.

Esses constrangimentos operam em duas direções. De um lado, pelo direito de pais, autoridades educacionais e sociedade em geral (denominados de principal, num sistema de *accountability*) de exigir que professores, diretores escolares e gestores de redes de ensino e respectivos representantes políticos (denominados de agentes, num sistema de *accountability*) prestem contas pelos resultados obtidos com os investimentos em educação. De outro, pelo dever dos agentes (professores, diretores escolares e gestores de redes de ensino e respectivos representantes políticos) de prestar contas aos principais (pais, autoridades educacionais e sociedade em geral) pelos resultados logrados em avaliações externas padronizadas.

Num programa de *accountability* educacional cabe, portanto, ao agente, a obrigação de prestar contas (explicar e justificar) pelas escolhas educacionais efetuadas, quer seja em relação às práticas pedagógicas, ao currículo ou, mesmo, às metodologias associadas aos processos de ensino-aprendizagem, bem como arcar com as consequências, positivas ou não, dos resultados de suas escolhas. Por sua vez, ao principal cabe tanto o direito de exigir a prestação de contas como também de impor sanções mediante julgamento das ações dos agentes e o consequente desempenho dos estudantes nas avaliações padronizadas.

A falta de informações precisas ou mesmo a realização de mudanças na conduta dos agentes educacionais pode resultar em desacordos no que concerne aos interesses dos estudantes, pais ou responsáveis. Assim,

[...] ao providenciar informações independentes às autoridades e ao público em geral sobre o desempenho das escolas em disciplinas chaves, os programas de *accountability* atuariam no sentido de promover incentivos para que os educadores se [concentrassem] em tarefas que elevam o desempenho dos estudantes nos exames. Se a simples divulgação dos resultados de desempenho não for considerada suficiente, pode-se atrelar recompensas e sanções às escolas com base no desempenho de seus estudantes (FERNANDES; GREMAUD, 2020, p.1108).

Este é, pois, o imperativo para o traçado de políticas para a qualidade educacional no século XXI. Sob este lume, os programas nacionais de avaliação externa teriam por finalidade aferir o desempenho dos sistemas de ensino, escolas e professores com base no resultado obtido pelos estudantes nestes programas. Os resultados, por sua vez, alimentariam os programas de *accountability* educacional.

Inobstante este traçado, prioritário nas agendas de organizações multilaterais, é certo que, assim como o tema da qualidade, também o da *accountability* sofre certa imprecisão semântica, especialmente nas agendas em que os sistemas de avaliação com incentivos são concebidos como ferramentas para uma qualidade que diminua as desigualdades e garanta o direito a uma educação de qualidade para todos. Por conseguinte, reveste-se em um tema de grande complexidade cujo debate está implicado num conjunto de elementos, mobilizados no desenvolvimento do artigo. A pertinência e relevância na problematização do tema pode ser demonstrada pela análise de percepções de organismos multilaterais sobre como as avaliações padronizadas podem tornar-se parte de um sistema de *accountability* educacional; ainda, pela discussão das características dos programas de *accountability* que têm a qualidade como principal justificativa.

## Qualidade educacional, segundo a Unesco e a OCDE

Considerando a forte influência das organizações multilaterais, especialmente a partir da década de 1990, e tendo em vista o interesse de discutir tensões e apontar limites à concepção de qualidade erigida, selecionamos quatro documentos publicados pela Unesco (2008; 2016; 2020 e 2022)<sup>9</sup>, e três documentos publicados por Hooge Burns Wilkoszewski (2012) e pela OCDE (2021a e 2021b) que, a nosso ver, são representativos das percepções difundidas de qualidade educacional. Não obstante os documentos reverberarem percepções de qualidade destas duas instituições, estas não distam do pensamento de outras organizações cujos projetos e programas incluem a educação como área atendida.

Após realizar uma leitura aprofundada dos documentos e tomando por base as características de cada um deles, definimos duas categorias que orientam as recomendações destas duas instituições para uma educação de qualidade. A primeira, denominada *condições e insumos para uma educação de qualidade* e, a segunda, *percepções de qualidade subjacentes*.

Na categoria *condições e insumos para uma educação de qualidade* são tecidas orientações, fatores, atributos, condições, insumos e ações que poderiam levar os países a melhorar a qualidade da educação. Pensar em uma escola de qualidade implica necessariamente na definição de condições e insumos (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007). Contudo, a indicação das condições e insumos tem a ver, necessariamente, às finalidades que atribuímos à educação. Impõe refletir, portanto: A quem e a quem serve a educação? Que condições e insumos são necessários, segundo essas finalidades?

Nos documentos da Unesco (2008; 2022), as condições para uma educação de qualidade estão diretamente relacionadas a dimensões substantivas e a atributos operacionais. As dimensões substantivas remetem às condições e ações consideradas centrais, que devem ser objeto de preocupação da ação pública: respeito aos direitos; relevância; pertinência; e equidade.

Enquanto a *dimensão do respeito aos direitos* remete à garantia de condições para efetivação do direito à educação, a da *relevância* busca responder ao quem e para quem da educação. Em resposta a estas indagações, a Unesco (2008, p.13) manifesta que:

Uma educação de qualidade promove o desenvolvimento das competências necessárias à participação nas diferentes áreas da vida humana, enfrentamento dos desafios da sociedade atual e desenvolvimento do projeto de vida em relação com o outro. O desenvolvimento integral da personalidade é uma das finalidades atribuídas à educação em todos os instrumentos de caráter internacional e nas legislações dos países da região. A educação também é condizente se está orientada para as finalidades que são fundamentais em determinados momentos e contextos, como projeto político e social.

Como se pode verificar, para a Unesco, uma educação de qualidade está condicionada a existência de um ambiente que fomente “o respeito aos direitos e liberdades fundamentais”, a “um currículo que contemple a aprendizagem” (UNESCO, 2008, p.49) e que tenha como foco os quatro pilares para a Educação do Século XXI: aprender a conhecer; aprender a fazer; aprender a viver juntos; e aprender a ser. Estes pilares estão descritos no Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, fruto das reflexões advindas da Conferência de Jomtien - organizada pela Unesco, tendo a OCDE como parceira e o GBM como financiador do evento.

Ainda com relação às dimensões substantivas para uma educação de qualidade, para a Unesco a dimensão da *pertinência* está atrelada à significação da educação. Ou seja, deve atender “[...] às necessidades

e características dos estudantes e dos diversos contextos sociais e culturais” (UNESCO, 2008, p.14), em que estão inseridos. Uma das condições para que a educação tenha pertinência é, segundo a Unesco, o desenvolvimento de um currículo relevante e significativo, que encontre equilíbrio entre as questões mundial e o local; as necessidades do mercado de trabalho e as do desenvolvimento pessoal; o comum e o diverso; e o disciplinar e a integração de conteúdo (p.14).

Por fim, para a Unesco, a dimensão da *equidade* está relacionada à garantia de condições para que todos, indistintamente, tenham acesso à educação de qualidade e a resultados de aprendizagens menos desiguais. As recomendações orientam os governos a considerar, no desenho de suas políticas, as diferenças como inerentes à própria condição humana. Trata-se, pois, de buscar equilíbrio “garantindo certos fins e aprendizagens comuns que assegurem igualdade de oportunidades para todos, mas dando ao mesmo tempo uma resposta diferenciada para equiparar os resultados” (UNESCO, 2008, p.107).

Além das dimensões substantivas, que remetem ao respeito aos direitos, relevância, pertinência e equidade, a Unesco (2008; 2022) recomenda que, para garantir o direito a uma educação de qualidade, sejam estabelecidos *atributos operativos*. Entre eles, destaca a eficiência e a eficácia. Para a sua operacionalização, indica que estes atributos se constituam em foco da ação pública no terreno da educação. Por ação pública, entende a “maneira como as sociedades contemporâneas se ocupam dos direitos como temas que cabem à coletividade em seu conjunto e cuja falta de garantia debilita os princípios basilares da vida civilizada” (UNESCO, 2008 p.56).

Nessa perspectiva, o atributo operativo da eficácia estaria relacionado à capacidade de desenvolver ações que, de fato, repercutem na garantia do direito a uma educação de qualidade. Já a eficiência remete à compensação a ser exercida, por parte da ação pública, para que o cidadão tenha seu direito reconhecido e garantido. Logo, fatores como evasão e repetência seriam indicativos da ineficiência e ineficácia “da operação do sistema educacional que não garante aos estudantes a continuação fluida dos estudos” (UNESCO, 2008, p.57), repercutindo no desperdício de recursos públicos.

Apesar de o documento salientar que eficiência e eficácia não devem ser tratadas a partir de um viés economicista, é perceptível a preocupação desta instituição com o cumprimento de metas, por parte dos governos; o desperdício de recursos públicos; a aplicação correta dos recursos no âmbito da educação; e, ainda, com o atendimento das demandas e da prestação contas ao cidadão.

Além das condições sinalizadas, são expedidas algumas recomendações que remetem aos preceitos da *accountability* empresarial: “melhorar o equilíbrio na distribuição de tarefas e responsabilidades entre os diferentes níveis de gestão, fortalecendo o protagonismo dos atores locais” (UNESCO, 2008, p. 18); implementar “políticas articuladas de avaliação educativa orientadas para a melhoria progressiva da qualidade da educação e do funcionamento dos sistemas educacionais” (p. 19); e, ainda, construir “sistemas integrados de informação educativa que alimentem os processos de tomada de decisão e de debate público sobre a educação (p. 20).

Como é possível constatar, na categoria *condições e insumos para uma educação de qualidade* o discurso humanista sobre estas condições e insumos, adotado pela Unesco, é suplantado por uma lógica e uma racionalidade economicistas, bastante próximas das que informam os preceitos da NGP para uma reforma na gestão dos serviços públicos que garanta o desenvolvimento econômico. Se a Unesco, enquanto instituição preocupada com o enfrentamento de questões associadas à pobreza, desigualdade, mudanças climáticas, degradação ambiental paz, justiça, entre outras, relacionadas a uma convivência pacífica entre os povos da terra, não rompe com as ideias economicistas, o que podemos esperar de outras organizações multilaterais que não se preocupam com estas questões?

Nos documentos publicados pela OCDE, e aqui analisados, fica evidenciada um tom mais prescritivo do que o da Unesco, e uma vinculação mais explícita com preceitos econômicos percebida, principalmente, pelo discurso e vocábulos utilizados.

Acerca das *condições e insumos para uma educação de qualidade*, esta instituição focaliza a *descentralização da educação* como uma forma de aumentar a eficiência e a eficácia, incentivar a inovação e combater a desigualdade social e educacional, assim como oportunizar aos pais a possibilidade de escolherem a escola para o seu filho. A descentralização está também relacionada à garantia de maior autonomia das escolas na gestão de seus currículos, recursos financeiros e avaliação, bem como à possibilidade de a comunidade local participar dos processos de tomadas de decisões (HOOGE; BURNS; WILKOSZEWSKI, 2012). Cabe destacar que a autonomia para gerir os currículos é falaciosa, uma vez que há uma tendência mundial de padronização via definição de bases nacionais - a exemplo do que ocorre no Brasil, a partir da implantação da Base Nacional Comum Curricular.

No plano das condições e insumos, a OCDE recomenda que os governos façam uso dos resultados de avaliações em larga escala para monitorar a qualidade da educação, implementando, em associação, programas de *accountability* sob a prerrogativa de aumentar a *performance*, a competitividade, a eficiência e a eficácia da educação<sup>10</sup> (HOOGE; BURNS; WILKOSZEWSKI, 2012, p.5) A estas condições e insumos, inclui: financiamento adequado; boa governança; melhor remuneração, formação e incentivos de desempenho aos docentes; recompensas às escolas com bom desempenho em avaliações padronizadas; apoio a escolas com baixos resultados; e bônus para que bons profissionais atuem em escolas com baixo desempenho (OCDE, 2021a; 2021b).

Como é facilmente possível de captar, as condições e insumos recomendados pela OCDE para uma educação de qualidade são aderentes aos preceitos da NGP não havendo, por parte desta instituição, qualquer preocupação com a construção de um discurso mais pedagógico ou uma linguagem mais humanizada. A relação entre educação e desenvolvimento econômico fica claramente exposta nos argumentos construídos.

Para poder-se melhor evidenciar as recomendações e indicações sobre as *condições e insumos para uma educação de qualidade*, sistematizamos na Tabela 1 as ideias de cada uma das instituições

**Tabela 1.** Condições e insumos para uma educação de qualidade, segundo percepções da Unesco e OCDE.

Condições e insumos para uma educação de qualidade	
Unesco	Respeito aos direitos; relevância; pertinência; equidade; eficiência; eficácia; políticas de avaliação em larga escala; equilíbrio na distribuição de tarefas e de responsabilidades; e sistemas integrados de informação que possibilitem processos de tomada de decisão e o debate.
OCDE	Descentralização; financiamento adequado; boa governança; melhor remuneração, formação e incentivos de desempenho aos docentes; recompensas às escolas com bom desempenho em avaliações padronizadas; apoio a escolas com baixos resultados; e bônus para que bons profissionais atuem em escolas com baixo desempenho; e programas de <i>accountability</i> .

Fonte: UNESCO (2008; 2016; 2020; 2022); HOOGE, BURNS, WILKOSZEWSKI (2012); OCDE (2021a; 2021b).

De forma geral, é possível constatar que, apesar de a Unesco recomendar *condições e insumos* que direcionam para um conceito mais ampliado de qualidade, haja vista seu discurso e natureza mais humanista, ela não rompe com os determinantes econômicos que conformam a ideia de qualidade educacional. Por sua vez, as recomendações da OCDE estão atreladas a uma visão meramente economicista e mercadológica, comprovada por vocábulos, tais como, competição, incentivos de mercado, bônus, *performance*, eficiência e eficácia.

Efetuada os levantamentos que respondem pelas condições e insumos para uma educação de qualidade, na percepção da Unesco e da OCDE, passamos à segunda categoria analítica, que versa sobre as *percepções de qualidade subjacentes* às recomendações destas duas instituições. Por *percepções* entendemos a concepção de qualidade presente nas orientações dessas organizações.



Uma análise das publicações da Unesco permite evidenciar que ela foi, com o passar dos anos, aperfeiçoando o seu discurso em relação ao próprio conceito de qualidade, uma vez que, inicialmente, atrelava a qualidade à garantia do acesso à educação e, em publicações mais recentes, esta é tratada sob a perspectiva dos direitos humanos, ou seja, como um direito de todos os cidadãos (UNESCO, 2008; 2016; 2020; 2022).

Uma das características dos documentos selecionados é realizar apontamentos sobre a desigualdade educacional, assim como problematizar as diferentes condições de acesso à uma educação de qualidade. No que tange ao conceito de qualidade, especialmente no documento *Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos*, a Unesco realiza uma breve análise das concepções de qualidade em países da América Latina e Caribe, onde, conforme destaca, “é frequente observar a assimilação que se faz da qualidade com a eficácia e a eficiência” (UNESCO, 2008, p.9).

Apesar de produzir uma crítica ao reducionismo instrumental, que associa o conceito de qualidade à eficiência e à eficácia, bem como a aspectos mensuráveis, não fica evidente a pretensão da Unesco de romper com tal proposição, uma vez que, em várias passagens do documento de 2008, menciona a insuficiência dessas dimensões ao passo que as considera fundamentais para uma educação de qualidade. A contradição pode ser evidenciada quando destaca alguns desafios a serem enfrentados pelos países da América Latina e Caribe para o alcance de uma educação de qualidade: contribuir para o crescimento econômico, enquanto fator-chave para o bem-estar das pessoas; contribuir para a redução das desigualdades, tendo em vista a coesão social, o fortalecimento dos valores democráticos e a mobilidade social; prevenir a violência e a corrupção, por meio do combate à discriminação cultural e à exclusão social e (UNESCO, 2008).

A análise destes desafios denota uma percepção de qualidade educacional voltada ao crescimento econômico, ao desenvolvimento e à ascensão social e à diminuição das mazelas sociais. Esta aceção permite constatar que a contradição em relação às premissas de qualidade educacional é um aspecto latente nos documentos da Unesco.

Realizada a análise das percepções de qualidade difundidas pela Unesco, passamos à análise destas mesmas *percepções* em publicações da OCDE.

No documento *Looking Beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability*, publicado em 2012, identificamos uma expressão que remete à visão holística de qualidade educacional, contudo restrita aos resultados de medições orientadas para os processos e produtos. As medições orientadas para os processos seriam realizadas, internamente à escola uma espécie de autoavaliação que levaria em conta dados qualitativos e quantitativos. Por sua vez, as medições orientadas para os produtos focalizam os resultados em testes standardizados.

Na visão desta organização, “os alunos também precisam ter acesso a uma educação de qualidade, onde possam aprender e desenvolver conhecimentos e habilidades importantes para o mercado de trabalho e para a vida” (OCDE, 2021b, p.100). Ao se referir ao Brasil a OCDE, menciona que a educação “exerceu um papel importante no progresso brasileiro e tem grande potencial para auxiliar na recuperação do país” (OCDE, 2021b, p.26).

A identificação destas passagens do texto parece remeter a certas ambiguidades que, a nosso ver, são apenas aparentes, na medida que, ao contrastar os diferentes documentos analisados, torna-se iniludível a racionalidade subjacente às *percepções de qualidade* construídas. Apesar de a OCDE fazer menção à visão holística de qualidade educacional, impera a prerrogativa de que a educação de qualidade está atrelada ao desenvolvimento econômico.

A Tabela 2 sintetiza as percepções de qualidade subjacentes aos discursos da Unesco e da OCDE.

**Tabela 2.** Percepções de qualidade subjacentes aos discursos da Unesco e OCDE.

Percepções de qualidade	
Unesco	Educação de qualidade a partir do olhar dos direitos humanos; crescimento econômico; redução das desigualdades; fortalecimento dos valores democráticos; eficiência; eficácia; avaliações em larga escala.
OCDE	Visão holística de qualidade; desenvolvimento econômico; competitividade; desenvolvimento de competências e habilidades para o mercado de trabalho.

Fonte: UNESCO (2008; 2016; 2020; 2022); HOOGE, BURNS, WILKOSZEWSKI (2012); OCDE (2021a; 2021b);

Como podemos constatar, as percepções da Unesco e da OCDE sobre qualidade na educação são muito próximas, restando duvidosa a capacidade de as recomendações romperem, em alguma medida, com visões de qualidade educacional que remetem à produção de condições e à oferta de insumos aderentes aos processos de gestão da qualidade empresarial.

## Considerações finais

As reflexões tecidas ao longo deste artigo permitem evidenciar, por um lado, o quão complexo é o tema da qualidade e, por outro, as dificuldades de se estabelecer parâmetros para definir a qualidade educacional. Porque, ao longo do século XX e, com maior intensidade, nas duas primeiras décadas do século XXI, foram sendo fortalecidas as relações entre educação e desenvolvimento econômico resultam desafiadoras as tentativas de estabelecer parâmetros de qualidade para a educação alicerçados em uma outra premissa epistemológica, diferente da que informa a racionalidade econômica.

Ainda que qualidade econômica e qualidade social não demandem, necessariamente, a utilização dos mesmos parâmetros e insumos, nas políticas e processos para a qualidade educacional prevalece uma abordagem das questões sociais como congruentes com os processos econômicos. Os aspectos sociais implicados na qualidade educacional tornam-se, portanto, instrumentos para a qualidade econômica. Deste ponto de vista, a educação terá mais qualidade quanto menos frear o desenvolvimento econômico.

De fato, o que temos observado é que algumas políticas destinadas à qualidade educacional, mormente da educação básica, implicam que a escola seja concebida como um lugar “de acolhimento e proteção social” (LIBÂNEO, 2016, p. 40), negligenciando sua função de provedora do acesso aos conhecimentos socialmente valorizados ou conforme, Young (2007, p.1294), aquele conhecimento que para a maioria das crianças e jovens, “[...] não pode ser adquirido em casa ou em sua comunidade [...]”

A premissa epistemológica que defendemos é, portanto, a que concebe a qualidade educacional implicada na avaliação das múltiplas determinações que afetam as condições de ensino e aprendizagem nas escolas de educação básica. Requer, portanto, avaliar as condições internas e externas à escola, como a qualificação, a valorização da carreira, a forma de contratação e o plano de cargos e salários dos docentes; a carga horária destinada às atividades curriculares e extracurriculares dos estudantes; a distribuição das turmas e o número de alunos por professor; a integração da escola com a comunidade; as instalações físicas das escolas; o projeto pedagógico das escolas; as metodologias de ensino e as formas de avaliação das aprendizagens; as condições de acesso, permanência e terminalidade dos estudos; financiamento da educação e forma de distribuição dos recursos às escolas, entre muito outras.

Nosso posicionamento concorda com o de educadores e investigadores que defendem a assunção, pelos professores, de responsabilidades pelo processo ensino-aprendizagem dos estudantes

a eles confiados; da necessidade de as escolas informar aos pais e à comunidade escolar sobre a destinação dos recursos públicos e sobre os resultados educacionais obtidos pelos alunos; e, ainda, da produção coletiva do projeto político-pedagógico da escola e da definição de indicadores internos de qualidade, amparados por processos contínuos de autoavaliação deles pela comunidade escolar. Discorda, contudo, de qualquer política de incentivo que acentue possíveis discrepâncias entre as escolas, assim como de qualquer forma de distinção entre as escolas que possa incitar a competição e a exclusão social.

## Conflitos de interesse

Nada a declarar.

## Contribuição das autoras

**Conceitualização:** Schneider M; **Metodologia:** Rostirola CR, Schneider M; **Redação – Primeira versão:** Rostirola CR, Schneider M; **Redação – Revisão & edição:** Rostirola CR, Schneider M.

## Financiamento

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Santa Catarina  
Processo: TO222021TR000603

## Disponibilidade de dados da pesquisa

Dados serão fornecidos mediante solicitação.

## Agradecimentos

Agradecemos aos membros do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação Educacional e Accountability (GEPPAYA), pelos aportes teóricos e as importantes interlocuções que contribuíram para qualificar o conceito de qualidade e sua relação com mecanismos de accountability educacional.

## Notas

1. Aqui, a locução mais tem função de advérbio de inclusão. Ou seja, remete a outras finalidades das organizações multilaterais para além de interesses corporativos e estatais, na lógica de uma racionalidade produtiva, destinada à expansão comercial e à cooperação econômica entre as nações (FALLEIROS, PRONKO e OLIVEIRA, 2010), predominantes entre os anos 1950 e 1960.

2. Education produces knowledge, skills, values, and attitudes. It is essential for civic order and citizenship and for sustained economic growth and the reduction of poverty. Education is also about culture; it is the main instrument for disseminating the accomplishments of human civilization. These multiple purposes make education a key area of public policy in all countries. Its importance is recognized in several international conventions and in many national constitutions (WORLD BANK, 1995, p.xi).
3. Para mais informações sobre os setores de atuação da OCDE, consultar: <https://www.oecd.org>.
4. Para maiores informações sobre a atuação da Unesco na educação, consultar: <https://www.unesco.org/en/education>
5. Convém recordar que a administração científica idealizada pelo norte-americano Frederick Winslow Taylor, no final do século XVIII, em meio à revolução industrial, teve como principais características a maximização da produção atrelada ao máximo aproveitamento da mão de obra e à racionalização do trabalho. As mudanças proporcionadas na gestão das empresas, a partir da noção de administração científica, separou as atividades de planejamento e execução do trabalho rendendo ao século XX o atributo de século da produtividade (JURAN, 1997).
6. O modelo produtivo criado por Henry Ford, nos Estados Unidos, no início do século XX, teve por finalidade precípua aumentar a produtividade e diminuir os custos de produção da indústria automobilística, tendo sido adaptado, posteriormente, para outras atividades industriais internacionais, apesar de seu uso prioritário em território estadunidense. Sua principal característica é a valorização da especialização do trabalhador e a verificação da qualidade ao final da cadeia produtiva.
7. Inegavelmente, o acontecimento de maior repercussão após a segunda guerra mundial foi a criação de um modelo de produção industrial flexível, idealizado pelo japonês Iiji Toyoda, e difundido mundialmente a partir da década de 1970, após ser aplicado primeiramente pela fábrica de automóveis Toyota (JURAN, 1997). O modelo produtivo que tornou o Japão uma superpotência econômica culminou na diminuição da oferta de empregos e na terceirização da economia, fato que pode ser considerado ainda recente em países periféricos.
8. Destacamos estes países em razão de uma investigação em perspectiva comparada, coordenada por uma das autoras deste artigo, e da qual fazem parte investigadores dos quatro países referidos.
9. Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos – 2008; repensar a educação: rumo a um bem comum mundial? – 2016; Relatório de monitoramento global da educação – resumo. Inclusão e educação: todos sem exceção – 2020; Reimaginar nossos futuros juntos: um novo contrato para a educação – 2022.
10. “Central governments rely heavily on performance accountability systems in order to monitor, control, and steer the quality of education. This enables relatively objective and unambiguous comparison between the performance of schools and educational systems as a whole” (Hooge; Burns e Wilkoszewski (2012, p.5.)

## Referências

ALVIM, V. Neoliberalismo, globalização e americanismo: as estratégias dos organismos financeiros multilaterais. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 7, n. 1, 2004. Semestral. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179617802009>. Acesso em: 17 set. 2022.

CORAGGIO, J. L. (1996). Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? *In*: DE TOMAZZI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 75- 123.

DALLA CORTE, M. G.; SARTURI, R. C.; MOROSINI, M. C. Apresentação Dossiê Organismos multilaterais e políticas públicas no cenário da educação básica e superior: diretrizes, desafios e práticas. **Roteiro**, Joaçaba, v. 43, n. 1, p. 15-20, jan-abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/16888>. Acesso em: 17 set. 2022.

DECKER, A.; EVANGELISTA, O. Educação na lógica do Banco Mundial: formação para a Sociabilidade Capitalista. **Roteiro**, Joaçaba, v. 44, n. 3, p. 1-24, set./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/23206>. Acesso em 17.set.2022.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J.F.; SANTOS, C.A. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília (DF), v. 24, n. 22, p.5-34, 2007.

ESTEVES, T. J.; SOUZA, J.Sa. O papel dos organismos internacionais na reforma gerencial da educação brasileira: os sistemas de avaliação educacional em larga escala como instrumentos da pedagogia política do capital. **RPGE– Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. esp. 1, p. 678-692, ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13791>. Acesso em: 17 set. 2022.

FALLEIROS, I. PRONKO, M. A. OLIVEIRA, T. C. Fundamentos históricos da formação/atuação dos intelectuais da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **A direita para o social e a esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2010.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Avaliação educacional em larga escala e *accountability*: uma breve análise da experiência brasileira. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, MG, v.10, n.12, p. 1103-1137, jan-jun. 2020. <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2020.v10.32023>

GENTILI, P.A.A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, P. A.A; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Trad. Do Cap.4: Vania Paganini Thurler. 2.ed. Vozes: Petrópolis, 1995.

HOOGE, E.; BURNS, T.; WILKOSZEWSKI, H. **Looking Beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability**. OECD Education Working Papers, No. 85, OECD Publishing, 2012.

JURAN, J. M. Qualidade no século XXI. **HSM Management**, n.3, jul-ago 1997. Disponível em: <https://www.cin.ufpe.br/~mrsj/Qualidade/Qualidade%20no%20sculo%20XXI.pdf>. Acesso em: 08 out. 2022

LEHER, R. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Revista Outubro**, São Paulo, n. 1, p. 19-30. 1999. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-3-Artigo-03.pdf>. Acesso em: 08 out. 2022.

LEITE, G. Gurus da Qualidade: Joseph Moses Juran. **Qualiex - Blog da Qualidade**. Publicado em 01, de agosto de 2019. Disponível em: <https://blogdaqualidade.com.br/gurus-da-qualidade-joseph-moses-juran/> Acesso em 07 out. 2022.

LIBÂNEO, J. C. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, v. 46, n. 38-62, jan./mar.2016. <https://doi.org/10.1590/198053143572>

LOPES, J. C. C. **Gestão da Qualidade: Decisão ou Constrangimento Estratégico**. Dissertação [Mestrado em Estratégia Empresarial]. 76f. Universidade Europeia, Lisboa, 2014.

MAINARDES, E. W.; LOURENÇO, L.; TONTINI, G. Percepções dos conceitos de qualidade e gestão pela qualidade total: estudo de caso na universidade. **Revista Gestão.Org.**, v.8, n. 2, p. 279-297, mai-ago.2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaoorg/article/view/21631/18323>. Acesso em: 07 out. 2022

MULGAN, R. Accountability: an ever-expanding concept? **Public Administration**, v. 78, n.3, p.555-573, 2000. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218>

NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. P. Qualidade (social) na Educação Básica: o desafio da construção nos municípios do oeste catarinense. **Conjectura: Filosofia e Educação**, Caxias do Sul, v. 18, n. especial, p. 140-156, 2013. Disponível em: <https://philpapers.org/rec/NARQSN> Acesso em: 02 out. 2022.

OCDE. **Education policy outlook: Brasil – com foco em políticas internacionais**. 2021a. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/policy-outlook/country-profile-Brazil-2021-INT-PT.pdf>. Acesso em: 08 out. 2022.

OCDE. **A educação no Brasil: uma perspectiva internacional**. 2021b. Disponível em: [https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/A-Educacao-no-Brasil\\_uma-perspectiva-internacional.pdf](https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/A-Educacao-no-Brasil_uma-perspectiva-internacional.pdf). Acesso em: 10 out. 2022.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A.W. B.; CLEMENTINO, A. M. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **RBPAE**, v.33, n.3, p. 707-7236, set-dez 2017. <https://doi.org/10.21573/vol33n32017.79303>

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**, 2009. 382 f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

TORRES, R. Ma. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. *In*: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez; PUC-SP; Ação Educativa, 1996. p. 125-194.

UNESCO. **Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos**. 2. ed. Brasília: Unesco; Orealc, 2008.

UNESCO. **Repensar a educação: rumo a um bem comum mundial?** Brasília: Unesco Brasil, 2016.

UNESCO. Relatório de monitoramento global da educação – resumo. **Inclusão e educação: todos sem exceção**. 2020. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373721\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373721_por) Acesso em: 03 out. 2022.

UNESCO. Reimaginar nossos futuros juntos: um novo contrato para a educação. **Relatório da Comissão Internacional sobre os futuros da educação**. Unesco; Fundación SM, 2022.

VERGER, A.; NORMAND, R.. Nueva Gestión Pública y Educación: elementos teóricos conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educacional global. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36 n. 132, p. 599-622, jul./set. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/fQMzP4tSXyBjFKrwmHZsVYB/?format=pdf&lang=es>. Acesso em: 07 out. 2017.

VERGER, A.; FONTDEVILA, C.; PARCERISA, L. Reforming governance through policy instruments: How and to what extent standards, tests and accountability in education spread worldwide. Discourse: **Studies in the Cultural Politics of Education**, v. 40, n. 2, p. 248-270, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01596306.2019.1569882>. Acesso em: 12 out. 2022.

XAVIER, A. C. R. **A Gestão da Qualidade e a Excelência dos Serviços Educacionais: Custos e Benefícios de sua Implantação**. Texto para discussão n. 408. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, março de 1996. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1792/1/td\\_0408.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1792/1/td_0408.pdf). Acesso em: 07 out. 2022.

YOUNG, M.. Para que servem as escolas? **Educação & Sociedade**, Campinas, v.28, n.101, p. 1287-1302, set. dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/GshnGtmcY9NPBfsPR5HbfjG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 07 out. 2022.

WORLD BANK. **Priorities and strategies for education: a World Bank review**. Washington, D.C.: World Bank: August, 1995. Disponível em: Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/117381468331890337/Priorities-and-strategies-for-education-a-World-Bank-review> Acesso em: 04 out. 2022.

---

Recebido: 22 nov. 2022

Aprovado: 21 jun. 2023

Editoras Associadas:

Ana Luiza Bustamante Smolka  e Daniela Dias dos Anjos 